

## 3 Střednědobý fiskální výhled

### 3.1 Střednědobý výhled státního rozpočtu a výdajové rámce

Saldo hospodaření veřejných rozpočtů v metodice fiskálního cílení dosáhlo v roce 2008 hodnoty -36,8 mld. Kč, tedy -1,0 % HDP. To je o 0,2 p.b. lepší výsledek, než bylo očekáváno v předchozím Fiskálním výhledu. Pro rok 2009 je však v současnosti odhadován tento deficit ve výši 4,7 % HDP. Proti minulému výhledu tak očekáváme zhoršení o 3,0 p.b. Uvedené zhoršení je pochopitelně dáno výrazným propadem daňových příjmů a nárůstem sociálních dávek a úrokových plateb.

Fiskální výhled pro roky 2010 až 2012 není založený na plném využití schválených výdajových rámců. Dodržení původně schválených rámců by implikovalo deficity veřejných rozpočtů v metodice fiskálního cílení ve výši přesahující 230 mld. Kč s vrcholem v roce 2011, kdy by deficit dosáhl téměř 270 mld. Kč, tj. takřka 7 % HDP. Taková výše deficitů by mohla ohrozit stabilitu veřejných financí a bylo proto rozhodnuto o nutnosti snížení výdajových rámců pro roky 2010 a 2011 a adekvátním nastavení výdajového rámce pro rok 2012. Za základ byly vzaty deficity státního rozpočtu, které v horizontu střednědobého výhledu nemají překročit 166 mld. Kč v roce 2010 a následně se mají mírně snižovat. Z této hodnoty jsou pak odvozeny i jednotlivé cíle pro veřejné rozpočty v metodice fiskálního cílení. V relativním vyjádření se fiskální cíle ve všech letech dostávají s klesající tendencí pod 5 % HDP.

Snižování výdajových rámců může vznést otázku, proč není nechán prostor plnému působení automatických stabilizátorů tím, že výdaje budou ponechány na původně plánované výši. Domníváme se, že existuje argument pro snižování těchto rámců, spočívající v nedokonalém nastavení našich národních fiskálních pravidel. Při výpočtu rámců se postupuje tak, že je nejprve nastaven cílový deficit, následně jsou odhadnuty příjmy a součet těchto dvou položek určuje výdajové stropy. Odhady příjmů jsou však vypočítávány na základě makroekonomického výhledu a skutečného plnění příjmů k okamžiku přípravy těchto rámců, a tím v sobě tyto odhady budoucích příjmů obsahují i určitou cyklickou složku. Výdajové rámce nastavené v roce 2008 tak v sobě implicitně obsahují i odhadnuté příjmy z období vrcholícího ekonomického cyklu.<sup>5</sup>

Z tohoto důvodu by výdajové rámce měly odpovídat příjmům odvozeným od predikce potenciálního růstu. V současné době je zřejmé, že takovéto příjmy by byly nižší než příjmy původně uvažované. Na obhajobu současných fiskálních pravidel je však třeba podotknout, že odhad příjmů odpovídajících předpokládanému vývoji potenciálního produktu naráží na řadu praktických obtíží. Při takovém odhadu nelze využít informace o skutečném plnění příjmů, neboť to je cyklicky ovlivněno. Dále se zde projevují veškeré problémy spojené s odhadem potenciálního růstu. Dokladem může být výrazné snížení odhadu tempa růstu potenciálního produktu, kterého jsme nyní svědky. Znamená to, že i kdyby v roce 2008 byly nastaveny příjmy dle vývoje potenciálního produktu, byly by dnes vyšší, než by odpovídalo současnému názoru na vývoj potenciálu.

---

<sup>5</sup> Laskavý čtenář necht' vezme v úvahu období, kdy se stanovují výdajové rámce, běžná informační zpoždění a revize ČSÚ.

U veřejných rozpočtů mimo státní rozpočet a státní fondy předpokládáme postupné zhoršení hospodaření s vrcholem v roce 2011. V roce 2008 ještě očekáváme přebytek těchto složek, následně by však měly hospodařit s deficitem. Deficit ve výši zhruba 0,3 % HDP bude vyvolán zejména nutností hradit závazky spojené s odstraňováním starých ekologických zátěží. U místních rozpočtů a zdravotních pojišťoven předpokládáme přibližně obdobné deficitní hospodaření.

**Tabulka 3-1: Aktualizovaný střednědobý výhled veřejných rozpočtů (fiskální cílení)**

		2008	2009	2010	2011	2012
			Predikce	Výhled	Výhled	Výhled
<b>Cíl pro vládní sektor <sup>1)</sup></b>	(mld. Kč) [ 1 ]	<b>-54,0</b>	<b>-167,0</b>	<b>-190,7</b>	<b>-191,5</b>	<b>-175,2</b>
<b>(ESA 95)</b>	(% HDP) [ 2 ]	<b>-1,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,9</b>	<b>-4,2</b>
Rozdíl ESA 95 - fiskální cílení	(mld. Kč) [ 3 ]	-17,2	6,0	-3,9	-2,0	0,1
<b>Cíl pro veřejné rozpočty</b>	(mld. Kč) [ 4=1-3 ]	<b>-36,8</b>	<b>-173,1</b>	<b>-186,7</b>	<b>-189,5</b>	<b>-175,3</b>
<b>(metodika fiskálního cílení)</b>	(% HDP) [ 5 ]	<b>-1,0</b>	<b>-4,7</b>	<b>-5,0</b>	<b>-4,8</b>	<b>-4,2</b>
Saldo složek VR mimo SR a SF	(% HDP) [ 6 ]	0,9	-0,6	-0,6	-0,7	-0,5
Cíl pro státní rozpočet a státní fondy	(% HDP) [ 7=5-6 ]	-1,9	-4,1	-4,4	-4,1	-3,7
	(mld. Kč) [ 8 ]	-70,8	-151,2	-165,3	-162,1	-155,2
státní rozpočet	(mld. Kč) [ 8a ]	-48,1	-137,9	-163,6	-161,8	-154,7
státní fondy	(mld. Kč) [ 8b ]	-22,7	-13,3	-1,7	-0,3	-0,5
Predikce příjmů SR a SF	(mld. Kč) [ 9 ]	1085,2	1083,1	952,7	1004,5	1047,5
státní rozpočet	(mld. Kč) [ 9a ]	990,8	971,2	913,1	964,1	1007,4
státní fondy	(mld. Kč) [ 9b ]	94,4	111,9	39,6	40,4	40,1
<b>Nové výdajové rámce pro SR a SF</b>	(mld. Kč) [ 10=9-8 ]	<b>1156,0</b>	<b>1234,2</b>	<b>1117,9</b>	<b>1165,9</b>	<b>1204,0</b>
státní rozpočet	(mld. Kč) [ 10a ]	1038,9	1109,1	1076,7	1125,9	1163,4
státní fondy	(mld. Kč) [ 10b ]	117,2	125,2	41,2	40,0	40,6

*Poznámky:*

*Snížení úrovně příjmů a výdajů od roku 2010 (bez vlivu na očekávané saldo) vyplývá ze skutečnosti, že ve výhledu státního rozpočtu po roce 2009 nejsou zahrnuty očekávané příjmy z fondů EU a výdaje jimi financované.*

Původní výdajové rámce pro rok 2010 a 2011 byly v rozsahu úprav povolených rozpočtovými pravidly nepatrně navýšeny pouze z titulu konsolidace mezi státním rozpočtem a státními fondy.

**Tabulka 3-2: Úprava výdajových rámců podle rozpočtových pravidel (metodika fiskálního cílení, mld. Kč)**

		2010	2011
<b>Rámce schválené v roce 2008</b>	[ 1 ]	<b>1126,5</b>	<b>1171,1</b>
<b>- nekonsolidované</b>			
Konsolidace (výhled v roce 2008)	[ 2 ]	14,2	14,5
Rámce schválené v roce 2008	[ 3=1-2 ]	1112,3	1156,6
<b>- konsolidované</b>			
<b>Povolené úpravy</b>	[ 4=5+6+7 ]	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
- změna rozpočtového určení daní	[ 5 ]	0,0	0,0
- změna objemu výdajů financovaných z prostředků EU	[ 6 ]	0,0	0,0
- mimořádné vlivy	[ 7 ]	0,0	0,0
Rámce schválené v roce 2008 po úpravách - konsolidované	[ 8=3+4 ]	1112,3	1156,6
Konsolidace (výhled v květnu 2009)	[ 9 ]	14,3	14,8
<b>Rámce schválené v roce 2008 po úpravách - nekonsolidované</b>	[ 10=8+9 ]	<b>1126,6</b>	<b>1171,4</b>

Jak bylo výše konstatováno, bylo navrženo snížení výdajových limitů o 8,7 mld. Kč pro rok 2010, resp. o 5,4 mld. Kč pro rok 2011. Pro rok 2012 je navrhován výdajový limit ve výši 1204 mld. Kč.

**Tabulka 3-3: Vyhodnocení dodržování výdajových rámců (metodika fiskálního cílení, mld. Kč)**

	2010	2011
Rámce schválené v roce 2008 po úpravách [ 1 ]	1126,6	1171,4
Nové výdajové rámce [ 2 ]	1117,9	1165,9
Zpřísnění (-) / překročení (+) výdajových rámců [ 3=2-1 ]	-8,7	-5,4

## 3.2 Střednědobý výhled vládního sektoru

### Saldo vládního sektoru

Saldo vládního sektoru je v roce 2008 odhadováno na -1,5 % HDP, tedy o 0,9 p.b. horší než v roce 2007. Na tomto zhoršení salda se podílí jednak přeražení části výnosu spotřební daně z tabákových výrobků z roku 2008 do roku 2007 a jednak dopady ekonomických problémů druhé poloviny roku 2008.

V roce 2009 očekáváme v důsledku ekonomické recese zhoršení salda sektoru vlády až na -4,5 % HDP. Přitom je uvažováno, stejně jako v případě metodiky fiskálního cílení, s dopady protikrizových opatření uvedených v boxu 1. Lze spíše očekávat, že jakákoliv další opatření schválená pro rok 2009 nebudou kompenzována jinými úsporami a zvýší tak deficit. Zároveň se však v tomto roce může pozitivně promítnout prodej emisních povolenek. V závislosti na částce, která bude z tohoto výnosu v letošním roce utracena<sup>6</sup>, může zlepšení salda dosáhnout až výše cca 0,4 p.b.

Výhled pro roky 2010 až 2012 je předurčen schválenými výdajovými limity státního rozpočtu a státních fondů, které pokrývají cca dvě třetiny celkových vládních výdajů a jejichž dodržení výhled předpokládá. Pozitivně lze nepochybně hodnotit snahu vlády snižovat deficit prostřednictvím krácení výdajových rámců. Z titulu zapojení nevyužitých příjmů z prodeje emisních povolenek je však možno očekávat zhoršení deficitů v letech 2010 až 2012 o cca 0,1 p.b. proti údajům uvedeným v tabulce 3-1.

Dalším faktorem, který má vliv na saldo sektoru vlády je odhad rozdílu mezi deficitem fiskálního cílení a deficitem dle metodiky ESA 95. Pro období růstu je typické, že aktuální daňové příjmy „předbíhají“ příjmy hotovostní, deficit v metodice ESA proto bývá nižší než deficit hotovostní. V případě ČR to mohou dokumentovat roky 2006 a 2007. V časech ekonomického poklesu tomu bývá logicky opačně. Zároveň jsme v případě ČR v minulosti pro období 2009 až 2011 předpokládali, že tento diferenciál bude záporný s postupným odezníváním, ale nikoliv z titulu ekonomického poklesu, nýbrž z titulu reformy veřejných financí, která s sebou nese významné snížení zejména DPPO.

Pro rok 2009 však zdánlivě překvapivě vychází tento rozdíl v kladné množině hodnot. Je tomu tak proto, že protikrizová opatření vlády jsou zaměřena i na pomoc podnikatelům prostřednictvím zrušení záloh na daně z příjmů. Jde jednak o automatické prominutí záloh na dani u poplatníků s méně než 5ti zaměstnanci a zejména o vstřícné promíjení záloh u ostatních poplatníků. Tento efekt tak převážil a očekávané aktuální příjmy v roce 2009 jsou vyšší než očekávané příjmy hotovostní, s odpovídajícím

<sup>6</sup> Čím vyšší částka bude letos utracena, tím nižší bude zlepšení salda.

dopadem na rozdíl mezi sledovanými saldy. V následujícím období však očekáváme návrat k zápornému rozdílu mezi saldy, a to až s postupným vymizením rozdílu v roce 2012.

**Tabulka 3-4: Hospodaření sektoru vládních institucí (ESA 95)**

		2008	2009	2010	2011	2012
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Saldo sektoru vládních institucí	(% HDP)	-1,5	-4,5	-5,1	-4,9	-4,2
Ústřední vládní instituce	(% HDP)	-2,2	-3,9	-4,8	-4,5	-4,0
Místní vládní instituce	(% HDP)	0,5	-0,6	-0,2	-0,2	0,0
Fondy sociálního zabezpečení	(% HDP)	0,3	0,0	-0,1	-0,2	-0,3
Příjmy celkem	(% HDP)	40,9	39,9	40,0	39,7	40,1
	(růst v %)	2,3	-2,9	1,6	4,1	6,1
Výdaje celkem	(% HDP)	42,4	44,5	45,1	44,6	44,3
	(růst v %)	4,3	4,6	2,9	3,7	4,5

Tabulka 3-4 blíže specifikuje deficity jednotlivých složek sektoru vlády. U fondů sociálního zabezpečení očekáváme mírně zhoršující se výsledky hospodaření, zatímco v případě místních vládních institucí očekáváme postupné překonání šokového propadu příjmů.

### Příjmy vládního sektoru

Dynamika vývoje příjmů sektoru vládních institucí odpovídá současné ekonomické situaci a makroekonomické predikci. V roce 2012 bude příjmová strana ovlivněna očekávaným vypršením účinnosti slevy na sociálním pojistném. V případě DPH očekáváme v roce 2008 revizi příjmů směrem dolů, propad výnosu v roce 2009 proto nebude tak výrazný a odrazí očekávané přeřazení některých služeb do snížené sazby daně a zavedení nároku na odpočet u osobních automobilů.

**Tabulka 3-5: Příjmy sektoru vládních institucí**

		2008	2009	2010	2011	2012
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
<b>Příjmy celkem</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>1517,5</b>	<b>1473,6</b>	<b>1498,0</b>	<b>1559,1</b>	<b>1654,1</b>
	<i>(růst v %)</i>	2,3	-2,9	1,6	4,1	6,1
<b>Daňové příjmy</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>734,1</b>	<b>697,2</b>	<b>716,1</b>	<b>740,7</b>	<b>772,9</b>
	<i>(růst v %)</i>	0,9	-5,0	2,7	3,4	4,3
Daně z výroby a dovozu	<i>(mld. Kč)</i>	<b>412,6</b>	<b>413,2</b>	<b>425,3</b>	<b>437,5</b>	<b>450,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,6	0,1	2,9	2,9	3,0
<i>z toho: Daň z přidané hodnoty</i>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>260,6</b>	<b>245,2</b>	<b>250,1</b>	<b>260,2</b>	<b>271,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	14,9	-5,9	2,0	4,0	4,4
<i>Spotřební daně</i>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>126,7</b>	<b>141,8</b>	<b>148,9</b>	<b>150,6</b>	<b>151,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	-11,1	12,0	5,0	1,1	0,8
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	<i>(mld. Kč)</i>	<b>321,1</b>	<b>283,6</b>	<b>290,4</b>	<b>302,8</b>	<b>321,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	-3,5	-11,7	2,4	4,3	6,3
<i>z toho: Daň z příjmu fyzických osob</i>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>143,3</b>	<b>136,3</b>	<b>139,1</b>	<b>146,2</b>	<b>158,3</b>
	<i>(růst v %)</i>	-5,9	-4,9	2,1	5,1	8,3
<i>Daň z příjmu právnických osob</i>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>173,8</b>	<b>143,2</b>	<b>146,8</b>	<b>152,0</b>	<b>158,7</b>
	<i>(růst v %)</i>	-1,5	-17,6	2,5	3,5	4,4
Kapitálové daně	<i>(mld. Kč)</i>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
	<i>(růst v %)</i>	-12,5	1,7	-2,4	0,0	0,0
<b>Sociální příspěvky</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>599,3</b>	<b>570,6</b>	<b>560,0</b>	<b>584,6</b>	<b>632,0</b>
	<i>(růst v %)</i>	3,9	-4,8	-1,9	4,4	8,1
<b>Důchody z vlastnictví</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>31,0</b>	<b>30,9</b>	<b>32,6</b>	<b>33,1</b>	<b>36,3</b>
	<i>(růst v %)</i>	6,6	-0,3	5,5	1,5	9,6
<b>Ostatní</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>153,0</b>	<b>174,9</b>	<b>189,2</b>	<b>200,6</b>	<b>212,9</b>
	<i>(růst v %)</i>	1,9	14,3	8,1	6,0	6,2
<b>Daňová kvóta</b>	<i>(% HDP)</i>	<b>36,0</b>	<b>34,3</b>	<b>34,1</b>	<b>33,8</b>	<b>34,0</b>

U spotřebních daní se v roce 2009 konečně promítne poslední zvýšení sazby u daně z tabákových výrobků. Prudký nárůst zaznamenaná rovněž položka důchodů z vlastnictví, tj. přijaté úroky a příjmy z dividend podniků ve vlastnictví státu. V tomto případě se jedná o velký objem vyplácených dividend. Směrem ke zvýšení příjmů bude působit také předpokládaný náběh přílivu prostředků z fondů EU (součást položky „Ostatní“).

Daňová kvóta se stabilizuje na úrovni kolem 34 % HDP.

### Výdaje vládního sektoru

Předpokládáme pokračování velmi úsporného spotřebního chování vlády, které bude vynuceno potřebou dodržovat zpřísněné výdajové limity.

Korekce směrem dolů byla provedena v položce tvorby hrubého fixního kapitálu. I přes narůstající čerpání evropských prostředků očekáváme v roce 2010 zvolnění tempa růstu tvorby HFK.

Sociální transfery jsou naopak proti minulému výhledu navýšené. V případě náhrad zaměstnancům reflektujeme v roce 2010 plánované nezvyšování objemu platů ve vládním sektoru. Pro roky 2011 a 2012 však zohledňujeme očekávané „rozmrážení“ platové základny u ústavních činitelů, soudců, státních zástupců a některých dalších zaměstnanců a funkcionářů.

Objem úrokových výdajů bude logicky narůstat, nicméně bude částečně brzděn rozpouštěním privatizačních příjmů.

**Tabulka 3-6: Výdaje sektoru vládních institucí**

		2008	2009	2010	2011	2012
			<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
<b>Výdaje celkem</b>	<i>(mln. Kč)</i>	<b>1569,6</b>	<b>1641,1</b>	<b>1689,1</b>	<b>1751,1</b>	<b>1829,8</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,3	4,6	2,9	3,7	4,5
<b>Výdaje na konečnou spotřebu</b>	<i>(mln. Kč)</i>	<b>751,0</b>	<b>783,4</b>	<b>801,4</b>	<b>823,8</b>	<b>847,6</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,6	4,3	2,3	2,8	2,9
Výdaje na kolektivní spotřebu	<i>(mln. Kč)</i>	<b>368,2</b>	<b>389,3</b>	<b>394,0</b>	<b>405,9</b>	<b>415,0</b>
	<i>(růst v %)</i>	3,7	5,7	1,2	3,0	2,2
Výdaje na individuální spotřebu	<i>(mln. Kč)</i>	<b>382,8</b>	<b>394,0</b>	<b>407,3</b>	<b>417,9</b>	<b>432,5</b>
	<i>(růst v %)</i>	5,4	2,9	3,4	2,6	3,5
Naturální sociální dávky	<i>(mln. Kč)</i>	<b>198,4</b>	<b>208,7</b>	<b>213,2</b>	<b>219,7</b>	<b>227,4</b>
	<i>(růst v %)</i>	6,0	5,2	2,2	3,1	3,5
Transfery individuálních netržních výrobků a služeb	<i>(mln. Kč)</i>	<b>184,4</b>	<b>185,3</b>	<b>194,1</b>	<b>198,2</b>	<b>205,2</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,7	0,5	4,8	2,1	3,5
<b>Sociální transfery jiné než naturální</b>	<i>(mln. Kč)</i>	<b>471,3</b>	<b>499,8</b>	<b>525,5</b>	<b>550,5</b>	<b>593,9</b>
	<i>(růst v %)</i>	3,9	6,1	5,1	4,7	7,9
<b>Úroky</b>	<i>(mln. Kč)</i>	<b>39,8</b>	<b>48,2</b>	<b>60,4</b>	<b>70,2</b>	<b>76,9</b>
	<i>(růst v %)</i>	-1,2	21,3	25,3	16,2	9,5
<b>Dotace</b>	<i>(mln. Kč)</i>	<b>63,7</b>	<b>67,0</b>	<b>63,6</b>	<b>64,2</b>	<b>65,2</b>
	<i>(růst v %)</i>	2,0	5,1	-5,0	0,9	1,5
<b>Tvorba hrubého fixního kapitálu</b>	<i>(mln. Kč)</i>	<b>179,4</b>	<b>194,1</b>	<b>202,6</b>	<b>211,9</b>	<b>218,1</b>
	<i>(růst v %)</i>	7,9	8,2	4,4	4,6	2,9
<b>Ostatní</b>	<i>(mln. Kč)</i>	<b>64,4</b>	<b>48,7</b>	<b>35,5</b>	<b>30,4</b>	<b>28,1</b>
	<i>(růst v %)</i>	1,6	-24,5	-27,0	-14,3	-7,6
<i>Náhrady zaměstnancům</i>	<i>(mln. Kč)</i>	<b>280,9</b>	<b>288,1</b>	<b>288,1</b>	<b>290,4</b>	<b>292,8</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,6	2,6	0,0	0,8	0,8
<i>Sociální transfery celkem</i>	<i>(mln. Kč)</i>	<b>669,7</b>	<b>708,5</b>	<b>738,7</b>	<b>770,2</b>	<b>821,3</b>
	<i>(růst v %)</i>	4,5	5,8	4,3	4,3	6,6

## Dluh vládního sektoru

Proti minulému výhledu předpokládáme v letech 2008 – 2012 výrazně vyšší podíly vládního dluhu na HDP, přičemž již v roce 2008 bude téměř překročena hranice 30 % HDP. Mezi uvedenými roky očekáváme, že podíl dluhu na HDP vzroste o 11,4 p.b.

Rozdíl mezi saldem hospodaření (tokovou veličinou) a změnou dluhu (stavovou veličinou) je vyjádřen faktory působícími na úroveň dluhu (tzv. stock-flow adjustment). Nejvýznamnějším faktorem ovlivňujícím úroveň vládního dluhu je zpravidla vládní saldo – v případě deficitů se dluh kumulativně zvyšuje a v případě přebytků snižuje. Příčiny rozdílu mezi velikostí kumulovaných sald a skutečného dluhu jsou následující:

- Rozdílnost účetních konceptů: Koncept dluhu je hotovostní, příčinou zadlužování je nedostatek finančních prostředků. Naproti tomu saldo v metodice ESA 95 je zachyceno na akruálním principu.
- Rozdílnost obsažených položek: Vládní saldo je bilanční položkou rozvahy všech finančních aktiv a pasiv, zatímco dluh je definován jako souhrn pouze některých pasiv (konkrétně oběživa a vkladů, dluhopisů a přijatých půjček); tedy změna aktiv a nedluhových pasiv ovlivňuje saldo bez vlivu na dluh.
- Rozdílnost ocenění: Dluh je oceněn v nominální hodnotě, zatímco saldo vychází z tržních cen. Úroveň zahraničního dluhu může být ovlivněna rozdíly ve směnných kursech.

V roce 2007 a patrně i v roce 2008 došlo k výrazné kumulaci finančních aktiv, konkrétně oběživa a vkladů, což zpomalilo pokles podílu dluhu. Zvýšená držba vkladů má na straně pasiv odraz zejména v emisi dluhopisů. V roce 2009 se předpokládá privatizace podniku Správa Letiště Praha, s.p. Předpokládáme, že oběživo a vklady z této privatizační akce stejně jako již předtím akumulovaná finanční aktiva budou použita k financování vládních výdajů v letech 2009–2012, což přispěje k pomalejšímu růstu dluhu.

Výhled nezachycuje dosud neschválené privatizační akce. V případě jejich uskutečnění a využití příjmů z privatizace k financování vládních výdajů dojde ke zrychlení poklesu podílu vládního dluhu na HDP.

**Tabulka 3-7: Hrubý konsolidovaný vládní dluh**

		2007	2008	2009 <i>Predikce</i>	2010 <i>Výhled</i>	2011 <i>Výhled</i>	2012 <i>Výhled</i>
<b>Vládní instituce celkem</b>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>1020,7</b>	<b>1105,8</b>	<b>1249,5</b>	<b>1405,3</b>	<b>1560,8</b>	<b>1701,4</b>
Ústřední vládní instituce	<i>(mld. Kč)</i>	936,0	1016,4	1157,5	1307,5	1456,2	1596,8
Místní vládní instituce	<i>(mld. Kč)</i>	88,4	92,5	96,4	102,2	109,0	109,0
Fondy sociálního zabezpečení	<i>(mld. Kč)</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Podíl vládního dluhu na HDP</b>	<i>(% HDP)</i>	<b>28,9</b>	<b>29,8</b>	<b>33,8</b>	<b>37,5</b>	<b>39,8</b>	<b>41,2</b>
<b>Příspěvky ke změně dluhu</b>							
<b>Změna dluhu</b>	<i>(p. b.)</i>	<b>-0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>4,0</b>	<b>3,7</b>	<b>2,3</b>	<b>1,4</b>
<b>Primární saldo vládního sektoru</b>	<i>(p. b.)</i>	<b>-0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>3,2</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>	<b>2,4</b>
<b>Úroky</b>	<i>(p. b.)</i>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>
<b>Růst HDP v běžných cenách</b>	<i>(p. b.)</i>	<b>-2,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,7</b>	<b>-2,0</b>
<b>Ostatní faktory</b>	<i>(p. b.)</i>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,8</b>
Rozdíly mezi hotovostním a aktuálním principem	<i>(p. b.)</i>	0,0	-0,8	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Čisté pořízení finančních aktiv	<i>(p. b.)</i>	1,5	1,5	-0,5	-0,8	-0,8	-0,7
	<i>(mld. Kč)</i>	<b>51,8</b>	<b>55,1</b>	<b>-19,3</b>	<b>-31,0</b>	<b>-32,0</b>	<b>-30,0</b>
<i>v tom: oběživo a vklady</i>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>76,2</b>	<b>75,7</b>	<b>55,3</b>	<b>-31,0</b>	<b>-32,0</b>	<b>-30,0</b>
<i>akcie a ostatní účasti (privatizace)</i>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>-18,5</b>	<b>-22,0</b>	<b>-74,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>ostatní aktiva a nedluhová pasiva</i>	<i>(mld. Kč)</i>	<b>-5,9</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Přecenění a ostatní faktory	<i>(p. b.)</i>	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

## Cyklický vývoj

Česká ekonomika se podle aktuálních odhadů potenciálního produktu a makroekonomické predikce nachází ve fázi ekonomického ochlazení, kdy k vrcholu ekonomického cyklu došlo v roce 2007. Ve výhledu předpokládáme zpomalení tempa růstu HDP pod jeho potenciální úroveň, čímž dojde k překlopení kladné produkční mezery do záporných hodnot v roce 2009. Důsledkem těchto nepříznivých makroekonomických podmínek bude předpokládané zvýšení podílu nominálního deficitu na HDP v roce 2009.

Fiskální úsilí, definované jako meziroční změna strukturálního salda, dosáhlo v roce 2007 příznivých hodnot, které se však v letech 2008 a 2009 nezopakují. Zvýšení fiskálního úsilí je tak možné očekávat až v roce 2011.

Jak vyplývá z boxu 2, je v současné době nutné přistupovat k hodnocení vypočítaného strukturálního salda velmi obezřetně. Je však zřejmé, že střednědobý rozpočtový cíl, ke kterému se ČR zavázala EU, nebude v roce 2012, při takto nastavené fiskální politice, dodržen.

**Tabulka 3-8: Strukturální saldo vládního sektoru (v % HDP)**

	2008	2009	2010	2011	2012
		<i>Predikce</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>	<i>Výhled</i>
Růst HDP ve stálých cenách (v %)	3,2	-2,3	0,8	2,4	3,0
Růst potenciálního HDP (v %)	4,0	3,3	2,6	2,9	3,2
Produkční mezera	1,8	-3,6	-5,3	-5,8	-6,0
<b>Saldo vládního sektoru</b>	<b>-1,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,8</b>	<b>-4,2</b>
Cyklická složka salda	0,5	-1,0	-1,5	-1,5	-1,6
<b>Cyklicky očištěné saldo</b>	<b>-2,0</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,6</b>
Jednorázové a ostatní přechodné operace	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
<b>Strukturální saldo</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,6</b>
Úroky	1,1	1,3	1,6	1,8	1,9
<b>Strukturální primární saldo</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,7</b>
<b>Změna strukturálního salda</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>

#### Box 2: Dekompozice salda

Pro lepší porozumění ekonomické situaci a provádění vhodné fiskální politiky je účelné rozdělit saldo veřejných rozpočtů na několik složek. MF provádí dekompozici salda na tři základní složky – cyklickou, jednorázovou a strukturální. Celkové saldo bez cyklické složky se nazývá cyklicky očištěné saldo. Pokud dále upravíme cyklicky očištěné saldo o vliv jednorázových položek, získáme saldo strukturální.<sup>7</sup>

Jednotlivé složky salda podle výše uvedeného členění mají svůj ekonomický význam – cyklická složka odráží vliv hospodářského cyklu: v obdobích konjunktury, kdy reálný HDP převyšuje svoji potenciální hodnotu, dochází k cyklickému přebytku rozpočtů, naopak v období propadu reálného HDP pod potenciál nastává cyklický rozpočtový deficit. Jednorázové operace zahrnují ty položky rozpočtu, které reagují na úhradu určitých jednorázových výdajů, resp. zisk jednorázových příjmů a nemají opakovaný charakter. Vyčleňování konkrétních jednorázových položek je do jisté míry subjektivní. Ve sledovaném období byly jednorázové výdaje vyšší než jednorázové příjmy, a tedy strukturální saldo dosahovalo lepších hodnot než saldo pouze cyklicky očištěné. Strukturální saldo pak odráží vliv dlouhodobého nastavení fiskální politiky bez projevů ekonomického cyklu a jednorázových akcí.

Při odhadu cyklické složky vycházíme z metodologie vyvinuté OECD.<sup>8</sup> Jako položky citlivé na cyklický vývoj HDP byly identifikovány tyto příjmy: DPPO, DPFO, pojistné na sociální zabezpečení

<sup>7</sup> Pro jiné účely můžeme vypočítat z celkového salda primární saldo – bez jednorázových operací a úrokových plateb a dále strukturální primární saldo – bez jednorázových operací, úrokových plateb a cyklické složky.

<sup>8</sup> Podrobnější popis metody viz Makroekonomická predikce 07/2003.



a zdravotní pojištění, DPH, spotřební daně a v současnosti již neexistující dovozní cla. Za jedinou cyklicky citlivou položku výdajů považujeme dávky v nezaměstnanosti. Je třeba odhadnout elasticitu těchto položek vzhledem k cyklické složce HDP. Odhad elasticity položek probíhá ve dvou krocích – jde o odhad elasticity daní vzhledem k makroekonomické základně a dále o odhad elasticity této základny vzhledem k HDP za použití regrese. Výsledky odhadu jsou v tabulce.

**Tabulka 3-9: Elasticity daní vzhledem k základně**

Cyklicky citlivé položky	Do 2007	Od 2008
DPH	1,0	
Spotřební daně	1,0	
DPPO	1,4	
DPFO	4,2	1,0
Pojistné na SZ a ZP	0,8	
Cl (v minulosti)	1,0	
Dávky v nezaměstnanosti	-3,3	

U daně z příjmu fyzických osob došlo ke změně elasticity v roce 2008 v souvislosti se zavedením rovné daně.

Pro odhad potenciálního HDP využíváme Cobb-Douglasovu produkční funkci<sup>9</sup>. Rozdílem reálného a potenciálního HDP je produkční mezera, kterou dále použijeme pro výpočet cyklické složky salda.

Cyklickou složku uvedených položek vypočítáme jako součin produkční mezery, elasticity jednotlivých položek a podílu těchto položek na HDP.

Výhodou používané metody je především její transparentnost a intuitivnost. Bohužel má tato metoda také jistá omezení – vedle nepřesností odhadů mezery výstupu v reálném čase existuje také riziko změn daňových elasticit, ať už v souvislosti se změnami legislativy nebo v reakci na náhlé změny hospodářské situace. Vliv diskrečních opatření na změny daňových elasticit je předmětem zájmu EPC, závěry z analýzy prováděné na MF potvrdily souvislost diskrečních opatření a změn daňových elasticit u nepřímých daní, především u DPH.

Konstantní elasticity v dlouhém období by měly za následek přibližně konstantní podíl daní na HDP. Fluktuační ve výběru daní tedy nelze za předpokladu konstantních elasticit spolehlivě vysvětlit. V zemích s daňovou progresí bývají tyto změny mj. vysvětlovány přesunem subjektů do jiných daňových pásem, což patří do oblasti vestavěných fiskálních stabilizátorů. Významné je také zpoždění přijatých opatření za aktuální ekonomickou situaci. Příklady ze zemí EU udávají, že při silném ekonomickém zpomalení dochází nejprve k silnému zvýšení daňových elasticit (před nástupem krize) a později k prudkému poklesu (během krize). V dalším období se hodnoty elasticit zpravidla stabilizují na předkrizových úrovních. Analýza probíhající v současné době na MF potvrzuje zvýšení elasticit v souvislosti s nástupem ekonomické krize, budoucí opětovné snížení elasticity je však závislé na přesnosti odhadů let 2010 a 2011.

<sup>9</sup> Jiným přístupem k odhadu celkové produktivity výrobních faktorů je použití statistických metod, např. Hodrick-Prescottova filtru. EPC v současné době zvažuje použití Kalmanova filtru.

### 3.3 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

S ohledem na dlouhodobý vývoj veřejných financí nedošlo za uplynulé období k žádným zásadním změnám. Dá se tedy říci, že analýzy popsané v minulém vydání Fiskálního výhledu ČR zůstávají v platnosti. Aktuální je v současnosti analýza na evropské úrovni.

Výbor pro hospodářskou politiku (Economic Policy Committee) a Evropská komise v květnu 2009 vydaly Zprávu o stárnutí populace 2009: Ekonomické a rozpočtové projekce za EU27 v horizontu 2008-2060<sup>10</sup>. Zpráva se vydává každé tři roky a mapuje dopad dlouhodobého makroekonomického a demografického vývoje na veřejné výdaje.

Jelikož se jedná o dlouhodobý horizont, tak ekonomická krize nemá příliš velký dopad na dlouhodobé trendy, ačkoliv bezesporu zhoršuje výchozí pozici z hlediska veřejných rozpočtů ve všech zemích EU.

Hlavní závěry Zprávy o stárnutí populace 2009 je možné shrnout následujícími body:

- Očekává se podstatné snížení populace v produktivním věku (populace v produktivním věku se zvýší pouze v 7 zemích EU: Belgie, Irsko, Francie, Kypr, Lucembursko, Švédsko a UK) a zpomalující trend v čisté imigraci po celý horizont projekcí, které povedou, za jinak stejných podmínek, ke snížení nabídky práce. Imigrace se navíc koncentruje především na Itálii (kumulativně 12 mil. osob do roku 2060), Španělsko (11,6 mil.), Německo (8,2 mil.) a UK (7,8 mil.). To má pochopitelně negativní dopad na potenciální růst. Průměrné tempo růstu potenciálního produktu se odhaduje na 2,4 % v letech 2007 – 2020 a následně poklesne až na 1,3 % v období 2041 – 2060.
- Demografická projekce EU27 ukazuje na mírný nárůst obyvatel v roce 2060 oproti roku 2008. Nicméně nárůst obyvatel se týká jen cca poloviny zemí EU (Belgie, Dánsko, Irsko, Španělsko, Francie, Kypr, Lucembursko, Nizozemí, Rakousko, Portugalsko, Finsko, Švédsko a UK), zatímco druhá polovina bude čelit úbytku obyvatel (Bulharsko, Česká republika, Německo, Estonsko, Řecko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Polsko, Rumunsko, Slovinsko a Slovensko). V průběhu celého horizontu projekcí se mění i struktura obyvatel ve prospěch starších lidí.
- Dopad stárnutí populace na veřejné rozpočty se výrazně projeví již v následující dekádě, kdy za nezměněných podmínek se dlouhodobé výdaje spojené se stárnutím populace zvýší k roku 2060 o 4,7 p.b. HDP v EU27. Největší podíl na tomto zvýšení mají penzijní výdaje, následované pak výdaji na zdravotní péči a výdaji na dlouhodobou péči. U veřejných penzijních výdajů se v letech 2007 – 2060 předpokládá v celé EU27 zvýšení o 2,4 p.b. HDP. Nicméně tento vývoj není rovnoměrný a značně se odlišuje mezi zeměmi EU podle jejich demografického profilu, specifík v jejich penzijních systémech a stavu provedených či připravovaných reforem. Pokud by se zdravotní péče vyvíjela podle budoucího růstu národního důchodu, pak by se v rámci celé EU27 veřejné výdaje na zdravotní péči zvýšily v celém horizontu projekcí 2007 – 2060 o 1,5 p.b. HDP. U veřejných výdajů na dlouhodobou péči je nárůst o něco nižší; zvýší se o 1,1 p.b. HDP.

Z hlediska dopadů dlouhodobých výdajů na veřejné rozpočty lze země EU rozdělit do 3 kategorií:

---

<sup>10</sup> 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060).

- Země s podstatným zvýšením dlouhodobých veřejných výdajů. Sem patří celkem 9 zemí (Lucembursko, Řecko, Slovinsko, Kypr, Malta, Rumunsko, Nizozemí, Španělsko a Irsko) a Norsko s předpokládaným zvýšením výdajů o 7 p.b. HDP a více.
- U druhé skupiny zemí – Belgie, Finsko, Česká republika, Litva, Slovensko, UK, Německo a Maďarsko – dlouhodobé výdaje rostou v rozmezí od 4 p.b. do 7 p.b. HDP.
- Konečně země s mírným nárůstem dlouhodobých veřejných výdajů o 4 p.b. HDP nebo méně jsou Bulharsko, Švédsko, Portugalsko, Rakousko, Francie, Dánsko, Itálie, Lotyšsko, Estonsko a Polsko. Pro většinu těchto zemí platí, že výdaje u nich rostou více v oblasti zdravotní a dlouhodobé péče, spíše než penzijní výdaje.

Penzijní reformy, které řada zemí EU zavedla v posledních letech, měly pozitivní vliv na dlouhodobé výdaje. To se týká České republiky, Maďarska, Dánska a Portugalska. Nicméně v některých zemích je rozsah reforem stále nedostačující a je nutné v nich pokračovat, aby byly schopny se vypořádat s nárůstem podílu starších osob v populaci v EU. Současně implementace jiných opatření, jako podpora zaměstnanosti starších osob, může být velmi žádoucí jako komplement již provedených reforem.

Dlouhodobé projekce umožňují sledovat načasování a rozsah změn v hospodářství v celém horizontu 2007 – 2060 v tzv. „no-policy“ scénáři, tj. scénáři s rigidními podmínkami v oblasti nastavení politik. Jsou tak velmi důležité k nalezení vhodných (kvalitativně i kvantitativně) opatření, která ve správný čas přinesou pozitivní změny v oblasti potenciálního růstu a dopadu na veřejné rozpočty.